KIESRAAD

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

KIESRAAD

**Datum**
17 augustus 2015

**Ons kenmerk**

**Inlichtingen**
mr. N. Qoubbane
T +31 (0) 70 426 6266
F +31 (0) 70 345 0879

**Uw kenmerk**



**Bezoekadres**
Herengracht 21
2511 EG 's-Gravenhage
Nederland

**Postadres**
Postbus 20011
2500 EA 's-Gravenhage
Nederland

**Internetadres**
www.kiesraad.nl

**E-mailadres**
kiesraad@kiesraad.nl

**Onderwerp**
Advies permanente registratie niet-ingezetenen

## 1. Inleiding

In uw brief van 12 juni 2015 verzoekt u de Kiesraad advies uit te brengen over het conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Kieswet in verband met het vereenvoudigen van de procedure voor registratie als kiezer voor Nederlanders die in het buitenland wonen (permanente registratie niet-ingezetenen). De conceptregeling beoogt registratie van deze kiezers een permanent karakter te geven, zodat zij zich niet voor elke verkiezing van de leden van de Tweede Kamer, de leden van het Europees Parlement en raadgevende referenda hoeven te registreren om te mogen stemmen.

In de aanloop naar de introductie van een permanent kiezersregister zijn, in lijn met eerdere adviezen van de Kiesraad, reeds verschillende stappen gezet om het verkiezingsproces voor Nederlandse niet-ingezetenen te vereenvoudigen. Zo is een centrale kiezersregistratie bij de gemeente 's-Gravenhage ingevoerd, zijn in het buitenland briefstembureaus ingesteld, is een semi-permanent bestand van kiezers buiten Nederland in gebruik genomen en is het voor kiezers buiten Nederland mogelijk gemaakt om hun registratieverzoek met bijbehorende bescheiden elektronisch te verzenden. Ook is inmiddels door middel van de Tijdelijke Experimentenwet voor deze categorie kiezers voorzien in een nieuw, elektronisch verzendbaar, stembiljet.

Al deze maatregelen hebben niet geleid tot een substantiële toename van de deelname aan verkiezingen door in het buitenland wonende Nederlanders. Vanuit het oogpunt van de toegankelijkheid van het verkiezingsproces acht de Kiesraad het van belang om het verkiezingsproces voor niet-ingezetenen verder te optimaliseren, zodat een ieder die gemotiveerd is om zijn stem uit te brengen, dit ook kan doen. Dat was voor de Kiesraad reden om reeds in zijn evaluatieadvies naar aanleiding van de Tweede Kamerverkiezing van 2010 te pleiten voor een systeem van permanente registratie van kiezers in het buitenland.[1]

---

[1] Zie het advies van de Kiesraad naar aanleiding van gemeenteraadsverkiezingen en Tweede Kamerverkiezing 2010:

## 2. Samenvatting

De Kiesraad ondersteunt het voorstel tot wijziging van de Kieswet in verband met de introductie van een permanent kiezersregister voor niet-ingezetenen, maar plaatst enige kanttekeningen bij onderdelen van de conceptregeling.

Geadviseerd wordt om in de memorie van toelichting aandacht te schenken aan het feit dat met een systeem van permanente registratie afstand wordt gedaan van een belangrijk uitgangspunt van de toekenning van kiesrecht aan in het buitenland verblijvende Nederlanders, te weten het voelen van een permanente band met Nederland.

Doel en strekking van het wetsvoorstel is om het uitoefenen van het kiesrecht door Nederlanders in het buitenland te vergemakkelijken en te bevorderen. De Kiesraad stelt daarom voor om, na totstandkoming van het permanente register, te overwegen om in landen waar grote aantallen Nederlandse kiezers verblijven, stemmen in persoon op ambassade en consulaten mogelijk te maken. Veel andere landen kennen die mogelijkheid al, zo blijkt uit de toelichting. Stemmen in persoon op die ambassades en consulaten kan de deelname aan verkiezingen mogelijk verder verhogen.

Uit de conceptregeling blijkt onvoldoende hoe de permanente kiezersregistratie uitwerkt naar de verschillende verkiezingen en referenda. Het is wenselijk dat de systematiek van het register wordt verduidelijkt.

De termijn voor het aanvragen van een kiezerspas of een volmachtbewijs wordt door de burgemeester op de dag van kandidaatstelling – slechts twee dagen voor het verstrijken van de ontvangsttermijn – ter openbare kennis gebracht. Het is raadzaam om Nederlandse niet-ingezetenen al ruim voor de wettelijke ontvangsttermijn te informeren over de mogelijkheid om een kiezerspas of een volmachtbewijs aan te vragen en de hiervoor geldende termijn.

Hoewel opname in het permanente register noodzakelijk is voor deelname aan raadgevende referenda, kunnen niet-ingezetenen ook zonder registratie inleidende en definitieve verzoeken voor het houden van referenda indienen. De Kiesraad vindt deze situatie onwenselijk en adviseert om een inleidend en/of definitief verzoek van een Nederlandse niet-ingezetene slechts toe te laten wanneer zijn gegevens in het permanente kiezersregister voorkomen.

Het verzoek om in het permanente register opgenomen te worden kan op elk moment worden ingediend. Als gevolg hiervan kan een zeventienjarige Nederlander die in het buitenland woont en kort (tot 6 weken) voor de verkiezing 18 jaar wordt, niet aan de stemming deelnemen. Voor zijn leeftijdsgenoot in Nederland is dit wel mogelijk is, omdat voor hem of haar de situatie op de dag van stemming bepalend is. Het is wenselijk om deze ongelijkheid te corrigeren.

## 3. Algemene opmerkingen

### *3.1. Uitgangspunt verlening kiesrecht aan niet-ingezetenen*

Tot 1983 kende de Grondwet het (actief) kiesrecht voor de Tweede Kamer slechts toe aan Nederlandse ingezetenen, omdat in het buitenland verblijvende

---

https://www.kiesraad.nl/sites/default/files/Advies_verkiezingen_gemeenteraden_en_Tweede_Kamer_2010.pdf.

Nederlanders volgens de toenmalige grondwetgever nauwelijks betrokken zouden zijn bij de Nederlandse politiek. De grondwetgever van 1983 meende echter dat ook buiten Nederland woonachtige Nederlanders[2] belang konden hebben bij maatregelen van wetgevende en bestuurlijke aard die tijdens hun afwezigheid tot stand kwamen. In de Grondwet werd daarom de mogelijkheid geopend om ten behoeve van nader te bepalen categorieën Nederlanders van de eis van ingezetenschap af te zien.[3] Met de wijziging van de Grondwet en vervolgens de Kieswet werd beoogd diegenen van de in het buitenland wonende Nederlanders die zich nog daadwerkelijk verbonden voelen met de Nederlandse samenleving, in de gelegenheid te stellen aan de Kamerverkiezingen deel te nemen.[4] Daarbij overwoog het kabinet dat 'een stelsel van registratie op verzoek er vanzelf toe [leidt] dat aan het uitgangspunt van de band met Nederland recht wordt gedaan. Wie immers deze band niet voelt, zal zich waarschijnlijk ook niet als kiezer laten registreren'.[5]

In een systeem van permanente registratie wordt deze voortdurende bevestiging van de band met ons land – bij iedere verkiezing – losgelaten en wordt deze nog slechts gerelateerd aan het wel of niet deelnemen aan de verkiezingen. Het komt de Kiesraad van belang voor aan dit ooit van belang geachte uitgangspunt aandacht te besteden in de ontwerptoelichting.

*3.2. Stemmen in persoon op ambassades en consulaten*

Kiezers buiten Nederland hebben niet de mogelijkheid om bij verkiezingen in een stemlokaal op locatie te stemmen. Waar blijkens de memorie van toelichting bij het conceptwetsvoorstel diverse Europese landen de mogelijkheid kennen om te stemmen op ambassades en consulaten, kennen wij in onze wetgeving die mogelijkheid niet. Stemmen op ambassades en consulaten door Nederlanders in het buitenland kan de deelname aan verkiezingen mogelijk verder verhogen. Daar komt nog bij dat stemmen in persoon in een stembureau alom wordt beschouwd als de meest wenselijke en betrouwbaarste vorm van stemuitbrenging. Nu blijkens de memorie van toelichting het doel van het voorstel is om deelname van niet in Nederland woonachtige kiezers te vergemakkelijken en daarmee te bevorderen, geeft de Kiesraad in overweging om, na totstandkoming van het permanente register, te overwegen (uitsluitend) in landen waar grote aantallen Nederlandse kiezers verblijven, stemmen in persoon op ambassade en consulaten mogelijk te maken. Bij grote aantallen kiezers zal het eventuele bezwaar van schending van het stemgeheim van individuele kiezers – in het verleden wel aangehaald als bezwaar tegen briefstembureaus op ambassades en consulaten – niet spelen.

## 4. Meer specifieke opmerkingen

*4.1. Eenduidige terminologie*

In de conceptregeling is het gewijzigde hoofdstuk D in terminologisch opzicht meer in overeenstemming gebracht met de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Zo is het begrip 'aanvraag' bijvoorbeeld gebruikt ter vervanging van het begrip 'verzoek'. De Raad hoopt dat deze lijn bij toekomstige wijzigingen van de Kieswet wordt voortgezet, om de hanteerbaarheid en leesbaarheid van de wet te vergroten.[6]

---

[2] Hiermee wordt gedoeld op andere categorieën dan de Nederlanders in het buitenland in openbare dienst, die het actief kiesrecht voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer verkregen bij wet van 5 maart 1977, *Stb.* nr. 113.
[3] *Kamerstukken II* 1976/77, 14 223, nrs. 1-4, p. 8.
[4] *Kamerstukken II* 1984/85, 18 694, nrs. 1-3. Wet van 25 september 1985, *Stb.* 527.
[5] *Kamerstukken II* 1978/79, 14 223, nr. 6, p. 7.
[6] In 2012 heeft de Raad onderzocht welke aanpassingen nodig zijn om de Kieswet op de Awb

*4.2. Stemmen met kiezerspas of volmachtbewijs*

De geregistreerde niet-ingezetene stemt in beginsel met een briefstembewijs per post. Desgewenst kan hij op de dag van stemming in een willekeurig stemlokaal in Nederland zijn stem uitbrengen, of een ander machtigen om voor hem te stemmen. Een verzoek daartoe dient uiterlijk zes weken voor de dag van stemming te zijn ontvangen. De burgemeester brengt de voornoemde termijn op de dag van kandidaatstelling – slechts twee dagen voor het verstrijken van de ontvangsttermijn – ter openbare kennis. Het is raadzaam om Nederlandse niet-ingezetenen al ruim daarvóór te informeren over de mogelijkheid om een kiezerspas of volmachtbewijs aan te vragen en de hiervoor geldende termijn.

*4.3. Werking permanent register voor verschillende verkiezingen*

Op grond van artikel Y 6, derde lid, van de Kieswet (nieuw) wordt een kiezer uit het permanente register verwijderd, als het college van burgemeester en wethouders van 's-Gravenhage van een andere EU-lidstaat bericht ontvangt dat de kiezer aldaar als kiezer voor het Europees Parlement is geregistreerd. Deze bepaling wekt de indruk dat de kiezer dan zijn registratie voor alle verkiezingen verliest, terwijl hij nog wel kiesgerechtigd is voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer en de raadgevende referenda. Uit de conceptregeling blijkt onvoldoende hoe de permanente kiezersregistratie uitwerkt naar de verschillende verkiezingen en referenda. Ook is niet duidelijk of een Nederlandse niet-ingezetene die wel aan de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer en de raadgevende referenda wil deelnemen, maar bij de verkiezing voor de leden van het Europees Parlement liever in de lidstaat van verblijf wenst te stemmen, zich na iedere verkiezing voor het Europees Parlement weer opnieuw als kiezer moet registreren. Geadviseerd wordt om de systematiek van de kiezersregistratie in de toelichting te verduidelijken.

Een ander aandachtspunt in dit verband betreft de deelname van niet-ingezetenen aan raadgevende referenda. Kiesgerechtigden voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer zijn op grond van artikel 18 van de Wet raadgevend referendum in samenhang met artikel B 1 van de Kieswet eveneens kiesgerechtigd voor raadgevende referenda. Hoewel registratie noodzakelijk is voor deelname raadgevende referenda, kunnen niet-geregistreerde in het buitenland wonende Nederlanders wel inleidende en definitieve verzoeken voor het houden van referenda indienen. De Kiesraad acht het wenselijk dat de mogelijkheid om een inleidend of definitief verzoek in te dienen in lijn wordt gebracht met de mogelijkheid om daadwerkelijk aan een referendum deel te nemen en adviseert om een inleidend en/of definitief verzoek van een Nederlandse niet-ingezetene slechts toe te laten wanneer zijn gegevens in het permanente kiezersregister voorkomen.

*4.4. Verwerkingstermijn wijziging bestaande registratie*

Volgens het voorgestelde artikel D 3 van de Kieswet dient een aanvraag om een registratie te wijzigen uiterlijk negen weken voor de dag van stemming te zijn ontvangen. Daarmee is de termijn voor de verwerking van de aanvraag tot wijziging van een bestaande registratie drie weken langer dan de termijn voor afhandeling van een nieuwe registratie. De Kiesraad acht dit verschil niet wenselijk en pleit voor gelijktrekking van beide termijnen tot zes weken. Het al eerder (nl. drie weken)

---

af te stemmen Zie het advies van de Kiesraad van 18 april 2014 over de integrale wijziging van de Kieswet:
https://www.kiesraad.nl/sites/default/files/Advies%20integrale%20wijziging%20Kieswet.pdf.

moeten indienen van een wijzigingsverzoek zal in de hand werken dat stembiljetten en briefstembewijzen naar verschillende adressen (resp. emailadres en postadres) worden gezonden. Er is nog een ander bezwaar verbonden aan het hebben van twee afwijkende termijnen, namelijk bewust oneigenlijk gebruik van de procedure geldend voor nieuwe aanmelding om langs die weg alsnog een adresmutatie 'binnen de termijn' in te dienen.

*4.5. Beoordeling leeftijd bij registratie en stemming*

Anders dan in de huidige situatie kan een aanvraag tot opname in het register volgens het nieuwe systeem van permanente registratie op ieder moment worden ingediend. Personen die op het moment van registeren aan de wettelijke eisen voor kiesgerechtigdheid voldoen, worden in het permanente register opgenomen. De consequentie hiervan is dat een zeventienjarige Nederlander die in het buitenland woont en kort (tot 6 weken) voor de verkiezing 18 jaar wordt, niet aan de stemming deel kan nemen, terwijl dit voor zijn leeftijdsgenoot in Nederland wel mogelijk is, omdat voor hem of haar de situatie op de dag van stemming bepalend is. De Kiesraad adviseert om de voornoemde ongelijkheid op te heffen door een nieuw vierde lid in te voegen in het voorgestelde artikel D 3 van de Kieswet, dat ertoe strekt dat bij de beoordeling van de aanvragen bedoeld in het tweede en derde lid rekening wordt gehouden met de leeftijd van de aanvrager op de dag van stemming.

*4.6. Indiening registratieverzoek*

Nederlandse niet-ingezeten kunnen in de huidige situatie een registratieverzoek per post indienen bij de gemeente 's-Gravenhage, bij een Nederlandse consulaire post in het buitenland of, als het een persoon betreft die op Aruba, Curaçao of Sint Maarten woont, bij de vertegenwoordiging van Nederland in deze landen. Nu de elektronische weg is opengesteld voor het rechtstreeks indienen van een verzoek bij de gemeente 's-Gravenhage is, volgens de tekst van de ontwerptoelichting, openstelling van de elektronische weg voor indiening bij het hoofd van de consulaire post dan wel de vertegenwoordiger niet meer nodig. De Kiesraad heeft begrip voor het openstellen van slechts één (rechtstreekse) elektronische weg vanwege praktische redenen Uit de toelichting blijkt echter niet duidelijk of het een verplichting is om de elektronische correspondentie rechtsreeks aan de gemeente 's-Gravenhage te richten, of dat dit feitelijk toch via de consulaire post of vertegenwoordiging zou kunnen verlopen. Geadviseerd wordt om hierover in de ontwerptoelichting meer duidelijkheid te bieden.

*4.7. Van systematiek Kieswet afwijkende delegatiebepalingen*

Het valt op dat een aantal onderwerpen in het conceptwetsvoorstel niet op het niveau van de Kieswet wordt geregeld, maar dat sprake is van delegatie naar het Kiesbesluit. Dit is bijvoorbeeld het geval wat betreft de termijnen ten aanzien van de beslissing op het verzoek tot (wijziging van de) registratie (artikelen D 4 en D 7). Algemeen uitgangspunt is dat in het kader van het kiesrecht terughoudendheid moet worden betracht ten aanzien van delegatie.[7] Een belangrijke reden hiervoor betreft het grondrechtelijke karakter van het kiesrecht. De Kieswet geeft in al zijn onderdelen vorm aan het fundamentele grondwettelijke recht van burgers om de leden van algemeen vertegenwoordigende organen te kiezen en als lid daarvan te worden gekozen. Het belang van dit recht vergt een vrij grote mate van detaillering van de

---

[7] Zie het advies van de Kiesraad van 4 november 2008 over het wetsvoorstel Wet inrichting verkiezingsproces:
https://www.kiesraad.nl/sites/default/files/Advies_inzake_wetsvoorstel_Wet_inrichting_verkiezingsproces.pdf.

verschillende regelingen in de wet zelf. Delegatie dient dan ook beperkt te blijven tot detailpunten van administratieve en procedurele aard, die geen deel uitmaken van een essentieel onderdeel van het verkiezingsproces.[8] De Kiesraad is van oordeel dat de hiervoor genoemde onderwerpen die in de conceptregeling naar een algemene maatregel van bestuur worden gedelegeerd zich hier niet voor lenen. Geadviseerd wordt om het conceptwetsvoorstel op dit punt in overeenstemming te brengen met (de artikelen D 3b, vierde lid, en D 6 van) de huidige Kieswet. Dit ook met het oog op eenduidigheid en innerlijke consistentie van de Kieswetgeving.

*4.8. Gebruik van burgerservicenummer*

Om de kiesgerechtigdheid van in het buitenland wonende Nederlandse kiezers te kunnen vaststellen en om de voorgestelde regeling te kunnen uitvoeren, dient het college van burgemeester en wethouders van de gemeente 's-Gravenhage als wettelijk aangewezen registratiehouder over bepaalde persoonsgegevens te beschikken, zoals de (voor- en achter)naam, zo mogelijk het burgerservicenummer (hierna: BSN)[9], geboortedatum, Nederlandse nationaliteit en handtekening. Op basis van jurisprudentie is gebleken dat, indien een kopie van het paspoort moet worden overgelegd voor correspondentie met het centraal stembureau, het BSN door de burger niet mag worden weggelakt en de kopie niet geanonimiseerd mag worden.[10] Uit de ontwerptoelichting blijkt niet of dit uitgangspunt ook geldt ten aanzien van Nederlandse niet-ingezetenen met een BSN in hun correspondentie met de aangewezen registratiehouder. De Raad adviseert om hier in de ontwerptoelichting aandacht aan te besteden.

DE KIESRAAD,
voor deze,

H.R.B.M. Kummeling,
voorzitter

M. Bakker,
secretaris-directeur

[8] *Kamerstukken II* 1988/89, 20 264, nr. 18, p. 2-3.
[9] Niet iedere in het buitenland verblijvende Nederlander beschikt hier over.
[10] Vgl. de bijlage met redactionele opmerkingen bij het advies van de Kiesraad van 24 juli 2014 naar aanleiding van gemeenteraadsverkiezingen en verkiezing Europees parlement 2014.